

Dilemma's van bestuurders in de gespecialiseerde jeugdhulp **'Hoe, wanneer én waarom samenwerken?'**

Een organisatievorm die je in de jeugdhulp steeds vaker tegenkomt is het organisatienetwerk. Maar waarom zou je als bestuurder daarin participeren, en: hoe doe je dat dan? Patrick Kenis, hoogleraar Public Governance aan Tilburg University, doet al langer onderzoek naar nieuwe organisatievormen. Naar aanleiding van enkele intervisiebijeenkomsten, die in het najaar van 2021 zijn georganiseerd voor bestuurders van de Nederlandse GGZ, VGN, Jeugdzorg NI en VOBC, schreef hij dit artikel.

De bestuurdersbijeenkomsten hebben een schat aan informatie opgeleverd over het participeren en acteren in samenwerkingen. Wat opvalt is dat het onderwerp samenwerking *an sich* veel associaties, dilemma's, uitdagingen en faal- en succesfactoren oplevert. Maar welke aspecten kunnen de basis vormen voor een analytisch kader voor bestuurlijk handelen in samenwerkingen? Algemeen gesproken staan bestuurders voor de grote uitdaging: wel of niet samenwerken? Wanneer zij die vraag positief beantwoorden, volgt de vraag welke maatregelen het succes van de samenwerking ondersteunen.

Wel of niet samenwerken?

Uit de bestuurdersbijeenkomsten blijkt dat samenwerken niet vanzelfsprekend is. Verre van zelfs. Ik herinner me een poster van Loesje: 'Waarom moeilijk doen als het samen kan?' Het lijkt zo gemakkelijk, maar Loesje doelt hier ongetwijfeld op samenwerking tussen mensen. In de geïnstitutionaliseerde jeugdhulp gaat het in de eerste plaats om samenwerkingen tussen organisaties. En daar geldt vaak precies het omgekeerde: 'Waarom samen als het alleen kan?' Bij veel organisaties is soevereiniteit een groot goed (denk aan het bewaren en bewaken van medewerkers, bestuurders, gebouwen, budgetten, visies en missies, interne en externe verantwoordingen et cetera.). Maar samenwerking met andere partijen, zoals financiers (gemeenten) en andere aanbieders is echt noodzakelijk voor organisaties in de jeugdhulp. Uit de gesprekken met bestuurders bleek dat samenwerken tussen organisaties over het algemeen niet vanzelfsprekend is, maar dat het absoluut noodzakelijk is als het gaat om het bereiken van bepaalde doelstellingen. Samenwerkingen starten of erin participeren is vaak een strategische keuze.

Minder controle

Welke maatregelen kan een bestuurder nu nemen om aan het succes van de samenwerking bij te dragen? En moeten we niet eerst een andere vraag beantwoorden: wanneer en hoe werk je als organisatie samen? Door samen te werken geeft een bestuurder immers een deel van zijn soevereiniteit op en begeeft hij zich in een situatie waarin hij minder controle heeft. Anderzijds stelt het een bestuurder in staat om samen met andere organisaties een bijdrage te leveren aan vaak belangrijke maatschappelijke vraagstukken. Wanneer is het de moeite waard om die controle deels los te laten? Om hier als bestuurder een weloverwogen keuze in te maken, is een drietal zaken belangrijk: onderscheid en van bilaterale of multilaterale samenwerking, besturen *van* samenwerkingen en besturen *in* samenwerkingen.

Bilaterale en multilaterale samenwerking

Een bilaterale samenwerking — een samenwerking tussen twee organisaties — lijkt misschien veiliger dan een multilaterale samenwerking, omdat duidelijk is met wat of wie je te maken hebt. Door het opbouwen van vertrouwen en met elkaar te onderhandelen lijkt een bestuurder controle te hebben over wat er gebeurt. Anderzijds heeft een bilaterale samenwerking ook nadelen. Een van de partners, zoals de gemeente of een andere grote zorgaanbieder, kan veel bepalender zijn dan jijzelf in de samenwerking. In multilaterale samenwerkingen krijg je te maken met meerdere partijen en is het geheel van wederzijdse afhankelijkheden onvoorspelbaarder en moeilijker te sturen. Wil je liever een 'ster' zijn (in een set van bilaterale relaties) of ben je als organisatie liever onderdeel van een multilaterale setting waarin je een bepaalde rol vervult ten gunste van een gemeenschappelijk doel van de samenwerkende partijen? Ook bij dit dilemma is er geen 'beste' oplossing, maar je kunt je wel afvragen wat een betere keuze is: bilateraal management of onderdeel zijn van een groter ecosysteem?

Integrale samenwerking

De focus op bilaterale relaties - zoals bij productieafspraken/aanbesteding/inkoop met de gemeente – is begrijpelijk, omdat het voortbestaan van (een deel) van de organisatie ervan kan afhangen. Anderzijds is een sterke focus op bilaterale relaties ook verassend, gezien het type problematiek waarmee de gespecialiseerde jeugdzorg te maken heeft. Vaak gaat het hier om complexe problematiek waarbij de meerwaarde voor de cliënt pas ontstaat wanneer de organisatie integraal samenwerkt met andere organisaties en met de onderlinge afhankelijkheid tussen organisaties rekening wordt gehouden.

Uit de gesprekken kwam vaak het multilaterale of netwerkperspectief aan de orde. Zo gaven bestuurders aan dat de relatie tussen aanbieder en gemeente (bilateraal) wel aandacht vergt, maar dat het creëren van effectieve jeugdzorg bij multiproblematiek om veel meer vraagt. Organisaties moeten, zowel bij bestaande problematiek als bij preventie, over de noodzakelijke competenties beschikken en deze kunnen integreren.

Minder kwetsbaar

Multilaterale samenwerkingen zijn complexer te besturen dan bilaterale relaties en zorgen ook voor meer onzekerheid voor de bestuurder. Daarentegen bieden multilaterale of netwerkverbanden — naast de passender hulp die ze kunnen bieden aan een cliënt — ook kansen. Bilaterale relaties zijn vaak minder kwetsbaar wanneer ze zijn ingebed in een multilateraal netwerk. De kans bestaat dan dat het niet of onvoldoende gunnen van een financiering of van bepaalde cliënten breder wordt gezien. Ook kunnen negatieve *trigger*-effecten voor het hele netwerk zichtbaar gemaakt worden. Bovendien kan in een multilateraal systeem het wegvallen van financierings- of klantenstromen capaciteit vrijmaken voor het aanbieden van professionele ondersteuning op andere en nieuwe plaatsen die daarvoor minder zichtbaar waren. Dankzij de netwerksamenwerking ben je in ieder geval in gesprek met de partners en wordt op die nieuwe plaats je werk in een nieuw perspectief geplaatst.

Object en subject

Multilaterale samenwerking is niet alleen vaak een goed idee vanuit het cliëntperspectief, maar het vraagt ook om keuzes op het gebied van besturen *van* samenwerkingen en besturen *in* samenwerkingen. Besturen *van* samenwerkingen betekent dat de samenwerking als geheel op een of andere manier bestuurd moet worden en besturen *in* samenwerkingen betekent dat je als bestuurder ook bewuste keuzes moet maken over hoe je in zo'n samenwerking participeert.

Om met je organisatie in een samenwerking te participeren, is het belangrijk de kwaliteit ervan goed in te schatten. Je staat als bestuurder voor het dilemma dat je niet overal wilt instappen, maar dat je ook beseft dat je, door als organisatie te participeren, je de samenwerking ook een kwaliteitsimpuls kunt geven. Je bent dus tegelijkertijd object en subject van de samenwerking.

Factoren die hierbij een rol kunnen spelen:

- Is het duidelijk welke doelstelling de samenwerking nastreeft? Is het duidelijk dat deze doelstelling samenwerking absoluut noodzakelijk maakt?
- Wordt de samenwerking als samenwerking erkend en herkend? In die zin dat het meer is dan een som van actoren of bilaterale relaties, maar eerder een multilateraal productiesysteem dat waarde creëert die geen van de organisaties of bilaterale samenwerkingen kan produceren?
- Is het besturen van het netwerk bezig met de vraag wat noodzakelijk is (rollen, competenties, etc.) om de doelstelling te bereiken? Vertrekt het netwerk daarbij vanuit de vraag en niet vanuit het aanbod?
- Is de besturing van het netwerk bezig met de vraag wie de genoemde rollen, etc. kan vervullen? Wordt daarbij breed gekeken naar verschillende sectoren en vormt het feit dat actoren verschillende belangen kunnen hebben daarbij geen belemmering? Is jouw organisatie belangrijk in het vervullen in één van deze taken?
- Is de besturing van het netwerk bezig met de vraag of er genoeg prikkels zijn, zodat de genoemde organisaties en andere actoren hun rol kunnen vervullen? Geldt dat ook voor jouw organisatie: kun je de prikkels in het netwerk goed benoemen? Is er een intrinsieke motivatie om deel te nemen aan de samenwerking?
- Heeft het netwerk een informatiesysteem waardoor duidelijk wordt wat er van wie (inclusief jouw organisatie) verwacht wordt en tegelijkertijd ook informatie voortbrengt die de samenwerking in staat stelt om de vraag te beantwoorden of de samenwerking goed bezig is?
- Heeft het netwerk een passende manier van besturen?

Van en in samenwerkingen

Naast dat het belangrijk is om aandacht te hebben voor het besturen *van* de samenwerking, moet men zich ook bewust zijn van het besturen *in* een samenwerking. Dat betekent dat je als bestuurder bewust bent van het feit dat om actief en productief te participeren in een samenwerking je eigen organisatie daar ook op moet worden ingericht. Je organisatie is wellicht ingericht als een (professionele) lijnorganisatie en kent bepaalde standaarden, werkwijzen, beoordelingssystematieken, etc. Daar is op zich niet mis mee, maar weet dat als je medewerkers participeren in een multilaterale samenwerking, er andere aspecten noodzakelijk zijn om effectief te kunnen handelen.

Succesvol participeren

Waarmee kun je als bestuurder rekening houden in die afweging om je organisatie succesvol te laten participeren in een samenwerking?

- Communiceer duidelijk dat je organisatie in een samenwerking participeert.
- Houd er rekening mee dat alle type actoren in de organisatie de meerwaarde van de deelname in de samenwerking moeten erkennen: RvT, bestuurders, middenmanagement, professionals en eindgebruikers (cliënten).

- Houd er rekening mee dat je door participatie in multilaterale samenwerkingen je organisatie een duale organisatie is geworden. Dat betekent dat één deel van je organisatie wellicht klassiek opereert (vaak als lijnorganisatie) en een ander deel een netwerkstructuur kent waarin medewerkers van je eigen organisatie met medewerkers van andere organisaties in een netwerkverband opereren.
- Medewerkers voor de netwerkstructuur moeten over passende competenties beschikken (resultaatgericht en horizontaal verbindend; de zogenaamde *T-shape*), moeten ander handelingsruimte krijgen, anders beoordeeld worden, etc.

Handvatten

In dit artikel heb ik uiteengezet dat bestuurders in de gespecialiseerde jeugdhulp te maken krijgen met het dilemma tussen het kwalitatief aansturen van de eigen organisatie en het participeren in een samenwerking. Het spanningsveld dat daarbij ontstaat, kwam ook duidelijk naar voren tijdens de intervisiebijeenkomsten. Ik heb geprobeerd handvatten aan te reiken door aan te geven wanneer en hoe de ene of de andere keuze meer voor de hand ligt.

Prof. Dr. Patrick Kenis is hoogleraar Public Governance aan de Universiteit van Tilburg